



Συμβούλιο
της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Βρυξέλλες, 16 Ιουλίου 2021
(OR. en)

Διοργανικός φάκελος:
2021/0211(COD)

10875/21
ADD 7

CLIMA 193
ENV 528
ENER 328
TRANS 477
AGRI 356
COMPET 555
ECOFIN 746
CODEC 1099
IA 138

ΔΙΑΒΙΒΑΣΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

Αποστολέας:	Για τη Γενική Γραμματέα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η κα Martine DEPREZ, Διευθύντρια
Ημερομηνία Παραλαβής:	15 Ιουλίου 2021
Αποδέκτης:	κ. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Αριθ. εγγρ. Επιτρ.:	SWD(2021) 602 final
Θέμα:	ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ που συνοδεύει το έγγραφο ΟΔΗΓΙΑ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ για την τροποποίηση της οδηγίας 2003/87/ΕΚ σχετικά με τη θέσπιση συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου εντός της Ένωσης, της απόφασης (ΕΕ) 2015/1814 σχετικά με τη θέσπιση και τη λειτουργία αποθεματικού για τη σταθερότητα της αγοράς όσον αφορά το σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου, και του κανονισμού (ΕΕ) 2015/757

Διαβιβάζεται συνημμένως στις αντιπροσωπίες το έγγραφο - SWD(2021) 602 final.

σνημμ.: SWD(2021) 602 final



Βρυξέλλες, 14.7.2021
SWD(2021) 602 final

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ
ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ

που συνοδεύει το έγγραφο

ΟΔΗΓΙΑ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

για την τροποποίηση της οδηγίας 2003/87/ΕΚ σχετικά με τη θέσπιση συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου εντός της Ένωσης, της απόφασης (ΕΕ) 2015/1814 σχετικά με τη θέσπιση και τη λειτουργία αποθεματικού για τη σταθερότητα της αγοράς όσον αφορά το σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου, και του κανονισμού (ΕΕ) 2015/757

{COM(2021) 551 final} - {SEC(2021) 551 final} - {SWD(2021) 557 final} -
{SWD(2021) 601 final}

Δελτίο συνοπτικής παρουσίασης
Εκτίμηση επιπτώσεων που συνοδεύει την πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας 2003/87/ΕΚ και της απόφασης (ΕΕ) 2015/1814 με σκοπό την ενίσχυση του συστήματος εμπορίας εκπομπών της ΕΕ και την επέκτασή του σύμφωνα με το αυξημένο επίπεδο φιλοδοξίας της Ένωσης για το κλίμα για το 2030
A. Ανάγκη ανάληψης δράσης
Ποιο είναι το πρόβλημα και γιατί αποτελεί πρόβλημα σε επίπεδο ΕΕ;
Διακρίνονται 3 είδη προβλημάτων. Πρώτον, αυτά που συνδέονται με την ανάγκη να ενισχυθεί το υφιστάμενο σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής (ΣΕΔΕ) της ΕΕ κατά τρόπο ανάλογο προς τον αυξημένο στόχο μείωσης των καθαρών εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου έως το 2030 κατά τουλάχιστον 55% σε σύγκριση με το 1990, αποφεύγοντας παράλληλα τις ανισοροπίες προσφοράς/ζήτησης. Δεύτερον, ορισμένοι τομείς δεν συμβάλλουν επαρκώς στην επίτευξη του αυξημένου στόχου. Τέλος, τόσο η απαιτούμενη ενίσχυση του υφιστάμενου ΣΕΔΕ όσο και η ενδεχόμενη επέκταση της εμπορίας εκπομπών σε πρόσθετους τομείς θα απαιτήσουν αυξημένες επενδύσεις και μεγαλύτερη ικανότητα αντιμετώπισης της κατανομής των επιπτώσεων των μέτρων μείωσης των εκπομπών, ενώ τα κονδύλια παραμένουν περιορισμένα.
Τι θα πρέπει να επιτευχθεί;
Ο στόχος είναι η αναθεώρηση του ΣΕΔΕ με οικονομικά αποδοτικό και συνεκτικό τρόπο σύμφωνα με τον αυξημένο στόχο για το κλίμα, λαμβάνοντας παράλληλα υπόψη την ανάγκη για δίκαιη μετάβαση και την ανάγκη να συμβάλουν όλοι οι τομείς στις προσπάθειες της ΕΕ για το κλίμα.
Ποια είναι η προστιθέμενη αξία της δράσης σε επίπεδο ΕΕ (επικουρικότητα);
Η κλιματική αλλαγή αποτελεί διασυνοριακό πρόβλημα. Ως αγορά ανθρακούχων εκπομπών, το ΣΕΔΕ παρέχει κίνητρα για τη μείωση των εκπομπών με τις πλέον οικονομικά αποδοτικές λύσεις αρχικά στις δραστηριότητες και χώρες που καλύπτει, επιτυγχάνοντας μεγαλύτερη αποδοτικότητα χάρη στην κλίμακά του. Η εφαρμογή παρόμοιου μέτρου σε εθνικό επίπεδο θα οδηγούσε σε μικρότερες και κατακερματισμένες αγορές ανθρακούχων εκπομπών, με κίνδυνο να σημειωθούν στρεβλώσεις του ανταγωνισμού και πιθανότατα να αυξηθεί το συνολικό κόστος μείωσης των εκπομπών. Η ίδια λογική ισχύει και για τη διεύρυνση της τιμολόγησης των ανθρακούχων εκπομπών σε νέους τομείς.
B. Λύσεις
Ποιες είναι οι διάφορες επιλογές για την επίτευξη των στόχων; Υπάρχει προτιμώμενη επιλογή ή όχι; Αν όχι, γιατί;
Βασικό στοιχείο είναι η ενίσχυση του υφιστάμενου ΣΕΔΕ έτσι ώστε να αυξηθεί η φιλοδοξία του σύμφωνα με τον καθαρό στόχο του -55% τουλάχιστον για το 2030. Οι επιλογές διαφέρουν όσον αφορά τον χρόνο αυστηροποίησης του γραμμικού συντελεστή μείωσης και το αν η αυστηροποίηση θα ξεκινήσει από την τρέχουσα πορεία του ανώτατου ορίου ή από νέα βάση. Οποιαδήποτε από τις επιλογές θα ήταν αποτελεσματική και αποδοτική όσον αφορά την επίτευξη του στόχου για το 2030. Επομένως η προτίμηση μεταξύ των διάφορων επιλογών ενίσχυσης του ΣΕΔΕ και των σχετικών δεσμών μέτρων με άλλες επιλογές, π.χ. σχετικά με το αποθεματικό για τη σταθερότητα της αγοράς, παραμένει πολιτική. Υπάρχει ανάγκη για πιο στοχευμένη προστασία από τον κίνδυνο διαρροής άνθρακα παράλληλα με την παροχή κινήτρων για καινοτομία, η οποία θα μπορούσε να λάβει τη μορφή ενισχυμένων δεικτών αναφοράς για

δωρεάν κατανομή. Υπάρχουν τέσσερις κύριες επιλογές για την επέκταση του πλαισίου πολιτικής για το κλίμα στις θαλάσσιες μεταφορές: ενσωμάτωση στο υφιστάμενο ΣΕΔΕ, η οποία θα μπορούσε επίσης να συνδυαστεί με πρότυπο έντασης άνθρακα, χωριστό ΣΕΔΕ και εισφορά εκπομπών. Η προτιμώμενη επιλογή είναι η ενσωμάτωση στο ισχύον ΣΕΔΕ, το οποίο, ανάλογα με τις πολιτικές επιλογές, μπορεί να καλύπτει τις εκπομπές από πλόες εντός του ΕΟΧ ή να επεκταθεί περαιτέρω ώστε να συμπεριλαμβάνει το ήμισυ των εκπομπών από πλόες εκτός του ΕΟΧ. Για ενδεχόμενη επέκταση σε άλλους τομείς, η θέσπιση χωριστού ΣΕΔΕ είτε για τα κτίρια και τις μεταφορές είτε για όλες τις εκπομπές από την καύση ορυκτών καυσίμων είναι οι δύο κύριες επιλογές που προκρίθηκαν και συμπληρώνουν άλλες ενισχυμένες πολιτικές της δέσμης μέτρων «Fit for 55», οι οποίες στοχεύουν στην τεχνολογική υποστήριξη, τους μη τιμολογιακούς φραγμούς και τα συνεχή κίνητρα για εθνική δράση που αντικατοπτρίζουν τις εθνικές συνθήκες. Το κύριο όφελος από την επιλογή ενός πεδίου εφαρμογής που θα καλύπτει μόνο τα κτίρια και τις οδικές μεταφορές, σε σύγκριση με την επέκταση σε όλες τις καύσεις ορυκτών καυσίμων, είναι η οικονομική αποδοτικότητα, ιδίως επειδή αυτό θα απέτρεπε τη δημιουργία ενός νέου καθεστώτος προστασίας από τον κίνδυνο διαρροής άνθρακα. Υπάρχει ανάγκη στήριξης των τεχνολογιών χαμηλών ανθρακούχων εκπομπών μέσω της αύξησης του Ταμείου Καινοτομίας. Ωστόσο, το ποσό που θα επιλεγεί αποτελεί τελικά πολιτική επιλογή συνδεδεμένη με τις αποφάσεις σχετικά με την υφιστάμενη φιλοδοξία του ΣΕΔΕ και με την απόφαση για επέκταση της εμπορίας εκπομπών σε νέους τομείς. Οι διατάξεις περί αλληλεγγύης για την αντιμετώπιση των διανεμητικών προκλήσεων μεταξύ των κρατών μελών μπορούν να αναπτυχθούν περαιτέρω, χωρίς να θίγεται η συμβολή του ΣΕΔΕ στους νέους ιδίους πόρους της ΕΕ. Όλες οι υποδείξεις σχετικά με τα προτιμώμενα μέτρα θα θεωρούνται ενδεικτικές, χωρίς να θίγονται οι προσαρμογές για τη διατήρηση της συνολικής αποτελεσματικότητας, αποδοτικότητας και συνοχής της δέσμης μέτρων «Fit for 55».

Ποιες απόψεις διατύπωσαν οι διάφοροι ενδιαφερόμενοι φορείς; Ποιος υποστηρίζει την κάθε επιλογή;

Οι ενδιαφερόμενοι φορείς που ανταποκρίθηκαν στη δημόσια διαβούλευση υποστηρίζουν την ενίσχυση του υφιστάμενου ΣΕΔΕ έτσι ώστε να αυξηθεί η φιλοδοξία του σύμφωνα με τον νέο στόχο για το 2030. Η μεγάλη πλειονότητα όσων απάντησαν συμφωνεί με το αποθεματικό για τη σταθερότητα της αγοράς ως μέσο και τάσσεται υπέρ της τροποποίησης του πλαισίου σχετικά με τη διαρροή άνθρακα, ωστόσο υπάρχουν ανάμεικτες απόψεις σχετικά με τις διάφορες επιλογές πολιτικής. Όσον αφορά την πιθανή επέκταση σε άλλους τομείς, υπάρχει κάποια υποστήριξη για τη συμπερίληψη των θαλάσσιων μεταφορών στο ισχύον ΣΕΔΕ, ενώ όσοι απάντησαν, ιδίως οι φορείς του ιδιωτικού τομέα, προτιμούν τη θέσπιση χωριστού ΣΕΔΕ, είτε για τα κτίρια και τις μεταφορές είτε για όλες τις εκπομπές από την καύση ορυκτών καυσίμων, το οποίο θα συμπληρώνεται από άλλες πολιτικές. Οι φορείς του ιδιωτικού τομέα, οι συνδικαλιστικές οργανώσεις και οι ΜΚΟ είναι μάλλον επιφυλακτικοί όσον αφορά την ενσωμάτωση στο υφιστάμενο ΣΕΔΕ, οι κεντρικές οργανώσεις εργοδοτών και εργαζομένων της ΕΕ αντιμετωπίζουν με σκεπτικισμό την επέκταση της εμπορίας εκπομπών γενικώς, ενώ οι πολίτες και η ακαδημαϊκή κοινότητα διάκινται μάλλον ευνοϊκά. Η μεγάλη πλειονότητα όσων απάντησαν εξέφρασαν την υποστήριξή τους για την αύξηση του Ταμείου Καινοτομίας.

Γ. Επιπτώσεις της προτιμώμενης επιλογής

Ποια είναι τα οφέλη της προτιμώμενης επιλογής (αν υπάρχει, ειδάλλως των κυριότερων επιλογών);

Όλες οι επιλογές εξασφαλίζουν τις αναγκαίες πρόσθετες μειώσεις εκπομπών για την επίτευξη του στόχου του -55% έως το 2030 σε σύγκριση με το 1990 με οικονομικά αποδοτικό τρόπο και με μεγαλύτερη βεβαιότητα απ' ό,τι αν χρησιμοποιηθούν άλλα μέσα. Τα ετήσια έσοδα μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την αύξηση του Ταμείου Καινοτομίας και του Ταμείου Εκσυγχρονισμού, την προώθηση επενδύσεων χαμηλών ανθρακούχων εκπομπών, μεταξύ άλλων στη βιομηχανία, την αντιμετώπιση των διανεμητικών επιπτώσεων μεταξύ των κρατών μελών και των κοινωνικών επιπτώσεων στα νοικοκυριά, καθώς και τη

<p>συμβολή στους ιδίους πόρους της ΕΕ. Μέσω της μείωσης της ατμοσφαιρικής ρύπανσης, το ενισχυμένο και διευρυμένο ΣΕΔΕ συμβάλλει στην αποφυγή βλαβών στην υγεία ύψους από 17,6 έως 35,2 δισ. EUR το 2030, καθώς και στη βελτίωση της ενεργειακής ασφάλειας. Η εκτίμηση επιπτώσεων για την ανακοίνωση σχετικά με την ενίσχυση της κλιματικής φιλοδοξίας της Ευρώπης για το 2030 (εκτίμηση επιπτώσεων για το 2030)¹ παραθέτει ποσοτικοποιημένα οφέλη για την ανάπτυξη και την απασχόληση.</p>
<p>Ποιο είναι το κόστος της προτιμώμενης επιλογής (αν υπάρχει, ειδικά των κυριότερων επιλογών);</p>
<p>Οι προβλεπόμενες τιμές άνθρακα για το 2030 κυμαίνονται μεταξύ 50 EUR, υποθέτοντας ότι θα υπάρχουν ισχυρές πολιτικές συμπληρωματικές προς την Πράσινη Συμφωνία και λαμβάνοντας πλήρως υπόψη τις μελλοντικές απαιτήσεις απαλλαγής από τις ανθρακούχες εκπομπές, και 85 EUR με λιγότερο ισχυρές συμπληρωματικές πολιτικές. Αυξάνουν τις μέσες τιμές καυσίμων για τη βιομηχανία, τις μεταφορές και τα νοικοκυριά, με υψηλότερες σχετικές αυξήσεις για τα κτίρια απ' ό,τι για τις μεταφορές και τη βιομηχανία. Αν πραγματοποιηθούν οικονομικά αποδοτικές επενδύσεις για την επίτευξη του -55%, το μερίδιο των δαπανών για καύσιμα κτιρίων στις δαπάνες των νοικοκυριών δεν θα αυξηθεί και θα μπορούσε να μειωθεί για τα νοικοκυριά χαμηλού εισοδήματος κατά περισσότερο από 0,1 ποσοστιαίες μονάδες. Ωστόσο, οι αυξήσεις του οικονομικά αποδοτικού ετήσιου κόστους κεφαλαίου θα μπορούσαν να διπλασιαστούν στα νοικοκυριά χαμηλού εισοδήματος, αυξάνοντας τις καταναλωτικές δαπάνες έως και κατά 1,4 ποσοστιαίες μονάδες. Αυτό εγείρει ζήτημα οικονομικής προσιτότητας για τα ευάλωτα νοικοκυριά. Η ανάλυση στην εκτίμηση επιπτώσεων του σχεδίου κλιματικών στόχων της ΕΕ για το 2030 έδειξε ότι αυτό θα μπορούσε να αντισταθμιστεί με διανεμητικά μέτρα. Η ανάλυση ποσοτικοποίησε επίσης τις αρνητικές επιπτώσεις επί της τομεακής δραστηριότητας και της απασχόλησης, ιδίως στην εξόρυξη ορυκτών καυσίμων και, σε περιορισμένο βαθμό, σε ορισμένες βιομηχανίες έντασης ορυκτών καυσίμων.</p>
<p>Ποιες είναι οι επιπτώσεις στις ΜΜΕ και στην ανταγωνιστικότητα;</p>
<p>Οι επιπτώσεις στην ανταγωνιστικότητα της βιομηχανίας μετριάζονται από την πιο στοχευμένη δωρεάν κατανομή. Στις περισσότερες επιλογές είναι περιορισμένη η ανάγκη εφαρμογής του διατομεακού διορθωτικού συντελεστή που μειώνει τη δωρεάν κατανομή για όλους τους δικαιούχους. Οι μικροί πρόξενοι εκπομπών, οι οποίοι εξακολουθούν να εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του ΣΕΔΕ (αν και όχι απαραίτητα οι ΜΜΕ), μπορούν ακόμη να εξαιρεθούν από το υφιστάμενο ΣΕΔΕ αν ληφθούν ισοδύναμα μέτρα από το αντίστοιχο κράτος μέλος. Η προβλεπόμενη επέκταση στις θαλάσσιες μεταφορές βασίζεται στους υφιστάμενους μηχανισμούς παρακολούθησης, υποβολής εκθέσεων και επαλήθευσης που εξαιρούν τα μικρά πλοία. Το νέο ΣΕΔΕ για άλλους τομείς θα εφαρμόζεται ανάντη, με βάση τις υφιστάμενες διατάξεις που ρυθμίζουν τις φορολογικές αποθήκες ή τους προμηθευτές καυσίμων. Το πρόσθετο διοικητικό κόστος θα είναι μέτριο για το φυσικό αέριο και το πετρέλαιο. Για τον γαιάνθρακα, ο οποίος χρησιμοποιείται για θέρμανση σε λίγα μόνο κράτη μέλη, το διοικητικό κόστος θα είναι υψηλότερο, καθώς συχνά ρυθμίζεται λιγότερο και υπάρχουν πολλοί μικροί προμηθευτές.</p>
<p>Θα υπάρξουν σημαντικές επιπτώσεις στους εθνικούς προϋπολογισμούς και στις εθνικές διοικήσεις;</p>
<p>Σύμφωνα με το υφιστάμενο ΣΕΔΕ, το μεγαλύτερο μέρος των εσόδων από πλειστηριασμούς περιέρχεται στα κράτη μέλη. Θα υπάρξουν ενδεχομένως σημαντικές θετικές επιπτώσεις στους εθνικούς προϋπολογισμούς εάν υπάρξει νέο ΣΕΔΕ για τις οδικές μεταφορές και τα κτίρια. Η άμεση επίπτωση στους εθνικούς προϋπολογισμούς εξαρτάται επίσης από τον βαθμό στον οποίο τα πρόσθετα έσοδα θα διοχετευτούν στους ιδίους πόρους της ΕΕ. Για το υφιστάμενο ΣΕΔΕ, δεν υπάρχουν πρόσθετες διοικητικές επιπτώσεις στις εθνικές διοικήσεις. Οι επιπτώσεις των επεκτάσεων/του νέου ΣΕΔΕ μπορούν να</p>

¹ SWD(2020)176

περιοριστούν με τη χρήση των ίδιων διοικητικών υποδομών.
Θα υπάρξουν άλλες σημαντικές επιπτώσεις;
Ανάλογα με το γεωγραφικό πεδίο εφαρμογής, η επέκταση των πολιτικών της ΕΕ για το κλίμα στις θαλάσσιες μεταφορές μπορεί να έχει επιπτώσεις σε τρίτες χώρες και στις εμπορικές και επενδυτικές ροές.
Αναλογικότητα
Όλες οι κύριες επιλογές πολιτικής είναι ανάλογες με τα απαιτούμενα για την επίτευξη του στόχου μείωσης των εκπομπών κατά -55% τουλάχιστον. Αυτό υλοποιείται με όσο το δυνατόν περισσότερο οικονομικά αποδοτικό τρόπο.
Δ. Παρακολούθηση
Πότε θα επανεξεταστεί η πολιτική;
Όπως συμβαίνει σήμερα, η νομοθεσία προβλέπει τακτική επανεξέταση. Αυτό θα γίνει σε ευθυγράμμιση με την επανεξέταση άλλων νομοθετικών μέτρων, όπως η πρόταση κανονισμού για τον επιμερισμό των προσπαθειών και τα πρότυπα CO ₂ για τα αυτοκίνητα και τα ημιφορτηγά.